

國將聚焦在全球與國內層面，且運用直接與間接溝通與方法，用以擾亂蓋達透過各種媒體散佈其訊息，挑戰或澄清蓋達訊息之正當性與準確性，同時宣傳美國反恐政策訊息。

總之，該報告強調將鎖定與殲滅蓋達組織及網絡團體重要領導人物，並加強與盟邦、相關國家間之情報合作，強化政府相關部門與伊斯蘭社區間之伙伴關係，持續努力以回復美國國際形象及領導地位。此份戰略文件亦正式宣告「全球反恐戰爭」已完成階段性任務或結束，未來反恐無需全球作戰，而將聚焦於南亞至葉門、索馬利亞等地。誠如美國白宮反恐顧問布瑞南(John Brennan)所言，過去十年來，蓋達組織使美國陷入長期消耗性對抗，致使美國不僅所費不貲，且又掀起國內反戰風潮。放眼未來，當美國利益遭到威脅時，最佳對策不再是派遣大軍開赴海外，而是進行目標鎖定、外科手術式行動以壓制對象。

啟示與建議

美國新版反恐戰略的特色在「界定與聚焦打擊面」與「爭取與擴大支持面」，對於我國應有所啟示與參考之處。

例如，在「界定與聚焦打擊面」方面，我方應可汲取美國反恐情蒐研析與國土安全防護經驗，檢視與改進我方情報工作，並強化國境管理與經貿安全制度，如調整情報蒐研工作，更聚焦於當前威脅來源，並加強跨國性犯罪情報合作。

在「爭取與擴大支持面」，我方則可評估如何參與美國國際反恐機制，如強調我方在國際防制洗錢、國際貿易安全等方面之扮演角色與實施成效，藉此積極參與和貢獻國際安全。

二〇一一年印度孟買恐怖攻擊研析

蔡裕明*

2011年7月13日印度孟買(Mumbai)接連發生三起恐怖攻擊事件(後簡稱「713事件」)。首宗爆炸發生在傍晚6時45分，在珠寶市集扎韋里(Zaveri Bazaar)，一分鐘之後，爆炸發生在南部的歌劇院地區(Opera House)，再過十分鐘，市中心火車站附近的達德拉(Dadar)的公車站亦遭汽車炸彈襲擊。印度內政部長奇丹巴拉姆(P. Chidambaram)表示，孟買已處於高度戒備狀態，且認為此爆炸事件是「恐怖分子的協同攻擊」，造成19人死亡以及126人受傷。

該起事件也是自2008年11月恐怖分子連環襲擊孟買以來發生最嚴重的恐怖襲擊事件。在時間上，恐怖分子選擇美國宣布將自阿富汗撤軍、美國將暫停對於巴基斯坦的軍事援助、巴基斯坦與阿富汗將合組聯合軍隊管理邊界問題、印度與巴基斯坦的外長舉行「全面對話」(Composite Dialogue)的前兩週、美國國務卿希拉蕊(Hillary R. Clinton)訪問印度前一週進行恐怖攻擊事件，恐怖分子應是精心選擇攻擊的時間與地點。在2008年11月26日印度孟買發生恐怖攻擊事件(後簡稱「1126事件」)過後，印度政府強化情報搜集以及地方和全國安全官員之間的協調工作，但此次炸彈爆炸事件仍然凸顯該國國內安全的重大問題。本文旨從2011年孟買恐怖攻擊事件分析恐怖分子攻擊孟買與問題、孟買恐怖攻擊對區域安

* 作者為實踐大學高雄校區博雅學部助理教授

全的影響，最後提出我國的政策建議。

恐怖分子協同攻擊孟買與問題

孟買多年來一直成為恐怖襲擊的重點目標（詳見表一）。印度警方表示這三起幾乎同時發生的爆炸，共使用了7枚自製炸彈。其中一起發生在孟買南部一個批發金飾市場，一起在一個鑽石及珠寶店林立的商區，另一起則發生在北部中產階級住宅區。恐怖分子將攻擊的對象皆為軟性目標，與2008年9月13日新德里恐怖攻擊的地點與手法相似。但與2008年孟買與新德里恐怖攻擊相較，此次的恐怖攻擊事件規模與影響較小，並且主要使用簡易爆炸裝置（Improvised Explosive Devices）進行協同攻擊。雖然印度官方在事件後採取克制政策，不再批評巴基斯坦虔誠軍為背後的主導者，但「713事件」已凸顯印度本身反恐政策的諸多問題。

表一、孟買歷次重大恐怖攻擊事件

時間	恐怖組織	死亡	受傷	攻擊目標
2011-07-13	印度聖戰者（疑似）	19	126	市場、交通設施
2008-11-26	虔誠軍	183	252	警局、交通設施、飯店
2006-07-12	虔誠軍	187	817	交通設施、民眾
2003-08-25	印度伊斯蘭學生運動	52	150	印度廟宇、停車場、市場
2003-03-13	印度伊斯蘭學生運動（疑似）、虔誠軍	11	63	交通設施
1993-03-12	D-Company（與伊斯蘭組織有關連的犯罪組織）	257	713	證券交易所、飯店、商場

資料來源：Global Terrorism Database (GTD)，<http://www.start.umd.edu/gtd/>。

一、印度在情報分享的問題

雖然印度內政部部長奇丹巴拉姆表示此次的攻擊事件不

能歸咎於情報失靈，但也觸發印度是否有從2008年的「1126事件」記取教訓的爭議。印度的恐怖組織數量與活動範圍日增，而且也試圖尋求更為精緻的武器，除了軟性目標外也修正恐怖攻擊的新手段，讓印度的情報與安全部門難以全面性處理來自於恐怖分子的威脅，使得印度的反恐政策與制度出現「延宕」或「規劃中」的情況。例如，在「1126事件」後，印度成立國家反恐中心（National Counter Terrorism Centre）並且應於2010年年底之前運作。但是支持國家反恐中心的國家情報網絡（National Intelligence Grid）於今年6月才核准設立，國家技術研究組織（National Technical Research Organisation）也尚未核准為監督機構以攔截與取得相關資訊。即使國家調查局（National Investigation Agency）成立之後，該單位調查恐怖主義相關案件也有限。此外，印度政府也在新德里與其他地點建立國家安全衛隊（National Security Guard）、成立反恐與反叛亂的學校。警方也增強相關設備與建立相關部門，並強化海岸的安全。但是這些措施似嫌不足，單位之間整合與情報分享也未竟全功。

二、警察素質與能力不良

儘管孟買為全印度最大的城市之一，但是其安全基礎建設卻不足。印度政府明白，有效率的警察部隊以及高效的行動能力，特別是在基層警察局的層次，才能對抗任何法律與秩序的威脅。無論是恐怖攻擊、毛派的叛亂、或火災的第一線應付者，預防措施是否有效皆取決於警方的訊息網絡。然而，地方警察單位最易被忽視，以應付複雜的挑戰。一般警察一天需工作12至14個小時，且工資微薄，還需要執行一些所謂「道德」事項，例如突擊酒吧檢查是否仍有女性員工

超過晚上九點仍在工作的情況，讓警察無法偵破重要案件或追緝恐怖分子。印度警方只有於 2010 年開設過反恐課程，之後警方就沒有再進行反恐與情報蒐整的訓練，更缺乏國家層次的犯罪與恐怖分子的資料庫，此等皆為印度警方的嚴重問題。

全球平均每 10 萬人有 270 名警察，但是根據印度官方數字顯示，每 10 萬人僅有 140 名警察，比全球平均標準少一半，顯見印度警方人力不足的狀況。而印度當局需要負責 12 億人口的相關情資，但其內部主要專司情報的情報局 (Intelligence Bureau) 僅有 5,000 名工作人員。2008 年的「1126 事件」之後，政府也創立民眾情報網絡 (Citizen Intelligence Network)，希望讓一般民眾也肩負起情報蒐集的工作，並已由內閣安全委員會 (Cabinet Committee on Security) 批准，希望以人力情報輔助技術情報，但後來也是成果不彰，形同虛設。

三、恐怖攻擊事件將對印度經濟的影響

在 713 事件後，內政部部長奇丹巴拉姆表示，恐怖攻擊旨在破壞印度的經濟發展。顯然的，短期間內恐怖攻擊所造成的死亡與破壞會影響印度的經濟，但是長期來看，不必然會對於該國經濟造成影響。例如，2008 年的「1126 事件」並未影響印度當年度的國民生產總值，但是事實上，對於經濟有影響力的並非恐怖攻擊的本身，而是國內外投資者在考量到未來仍舊有恐怖攻擊的情況下，可能會減少投資，進而影響印度的經濟發展。

四、印度本土型恐怖分子逐漸活躍

2008 年 9 月名為印度聖戰者 (Indian Mujahideen) 組織發

動連環炸彈事件，之後印度政府表示，印度聖戰者不是在監獄就是在海外。印度政府判斷「713 事件」可能為印度聖戰者組織與巴基斯坦激進組織合作所策劃。印度聖戰者組織為印度伊斯蘭學生運動 (Students' Islamic Movement of India) 的分支，曾經於 1992 年破壞一座清真寺以及於 2002 年於古吉拉特邦 (Gujarat) 殺害超過 1,000 名以上的穆斯林信眾。巴基斯坦的武裝份子利用此機會，吸收至沙烏地阿拉伯朝聖的印度的穆斯林信眾，由虔誠軍 (Lashkar-e-Taiba) 教導他們相關的技術並提供武器。「713 事件」也預告未來印度可能再度出現恐怖攻擊事件，以及本土型恐怖分子重組或再度與境外組織合謀的可能。

孟買恐怖攻擊對印巴關係的影響

孟買多年來一直成為恐怖襲擊的熱點目標，20 年內遭遇了 6 次重大恐怖攻擊。而為何恐怖分子偏好選擇孟買？孟買為全印度人口最多的城市，也是世界人口最多的城市之一，包括鄰近郊區的孟買大都會區 (Mumbai Metropolitan Region) 人口約為 2,600 萬，也讓印度政府難以管理如此龐大的在地人口以及鄰近地區到孟買工作的民眾，加上孟買為印度的金融中心，也是外國遊客或商務旅客偏好旅遊之處，使得孟買易成為恐怖分子首選的標的，在實施攻擊成功後立即可以成為國際焦點。

2008 年 11 月孟買遭受長達 60 小時的恐怖襲擊，造成 166 人喪命，300 多人受傷。印度政府將該次攻擊歸咎於回教激進組織巴基斯坦虔誠軍以及巴基斯坦的三軍情報局 (Inter-Services Intelligence) 在背後主導此次事件，導致印度和巴

基斯坦兩國關係惡化。直至今年初，兩國才開始恢復對話。2011年6月印巴舉行2008年孟買襲擊以來的首次和談，兩國外交部已經同意討論如何使印巴關係正常化、促進雙邊貿易和旅遊，以及討論克什米爾地區問題等。在「713事件」之後，印度與巴基斯坦兩國盡力不讓恐怖攻擊事件影響兩國的和平進程，以及2011年7月27日印巴兩國外長會議有關於克什米爾的信心建立措施。

一、印度避免將此事件歸咎於巴基斯坦

1993年、2006年與2008年孟買的恐怖攻擊事件，均造成印度與巴基斯坦關係的停滯，特別在2008年的1126事件當中，更終止印巴和平對話，新德里指責「1126事件」在巴基斯坦境內所策劃。然而，「713事件」後，印巴兩國外交代表仍於7月18日確認7月27日兩國外長會議的議程，以及於克什米爾沿控制線(Line of Control)的旅遊與貿易相關措施，印巴兩國外長會談對於南亞穩定具有重大進展。

二、印巴關係錯綜複雜、充滿變數

在賓拉登於5月被美國海豹部隊於巴基斯坦境內獵殺之後，美國質疑巴基斯坦三軍情報局與基地組織的關係，並暫時終止對於巴基斯坦的軍事援助項目，美國與巴基斯坦在反恐議題上出現歧見。而在「713事件」之後，印度與巴基斯坦關係未見惡化，相反的，兩國持續表示願意在反恐上合作。此外，美國主管經濟、能源及農業事務國務次卿何馬茲(Robert Hormats)提到，印度的經濟發展為面臨經濟困境的巴基斯坦提供機會，兩國的合作關係可以促進南亞與中亞地區的經濟發展與整合。雖然如此，兩國仍有互不信任的底蘊

存在。在2008年「1126事件」當中，印度認為巴國未嚴懲罪犯以及未交代巴國三軍情報局與恐怖分子的關係。此次印巴兩國雖不再為恐怖攻擊事件發生爭執，但是未來兩國對於如何綏靖恐怖分子仍有變數。

對於我國的意義與建議

今年「713事件」為「911事件」後恐怖分子第5次襲擊孟買。過去20年來，孟買遭受五次重大恐怖分子攻擊的紀錄，包含：1993年(257人死亡)、2003年(共63人死亡)、2006年(187人死亡)、2008年(183人死亡)。印度的孟買被當作國際性與較為友善的城市，如今屢屢遭致恐怖攻擊，已讓印度面臨極大的風險與挑戰。以下簡述對於我國的意義與政策建議。

一、蒐整印度在反恐與警務工作的改革政策

從2008年孟買遭受恐怖攻擊後，印度國安單位曾進行全面改進反恐法制、機制與能力，以及情報整合的諸多建設。惟部分的反恐體制未竟全功。爆炸案雖不代表印度的情報失敗，但也突顯印度政府反恐作為的失靈。建議我國可以蒐整印度在反恐與警務工作的改革政策，以為政策參考。

二、審慎檢視新聞內容

例如，基地組織創立的《Inspire》網路雜誌第一期便教導如何使用易於購得的材料製作炸彈，或於基地組織的官方網站中置入類似迪斯尼的動畫片徵募「娃娃兵」，犯下7月27日挪威爆炸案的佈雷維克(Anders Behring Breivik)也曾於網

路發表極右的言論，對此德國聯邦政治教育中心主任克魯格(Thomas Krueger)表示Web 2.0網站的流行，可能讓青少年獲得偏激的資訊。2012年1月正值我國總統與立委大選，國家通訊傳播委員會與警政單位宜應參酌歐洲國家未來推行網路管理的相關措施，制止透過網路散播相關仇恨思想。

三、我國應注意基地組織可能捲土重來的狀況

美國國務院發布全球警告，表示蓋達組織(al-Qaeda)密謀攻擊諸多地區，可能採取很多不同手法以及不同的攻擊地點，美國國土安全部長納波利塔諾(Janet Napolitano)並表示，民航機仍面臨恐怖威脅的狀況。我國仍宜應注意在賓拉登身亡後全球恐怖主義的趨勢以及相關反恐政策，並且持續強化與其他國家情報合作及國家重要基礎設施的防護工作。

四、建議擬定管理製作爆裂物原料的法案

硝酸氮(ammonium nitrate)可以用來製作化肥或爆裂物。2009年歐盟執委會限制含有16%氮的物質或製劑的硝酸銨不得在市場以外地點的銷售。在挪威恐怖攻擊後，歐盟國家認為應該擬定法案，限制銷售可用於製造爆裂物的化學原料，例如使人民不易購得硝酸氮等可製作爆裂物的原料。美國2011年8月2日也公布提案，將控管販售以及運送肥料常見的成分硝酸氮。未來我國可以借鑑歐盟與美國的作法，擬定管制可以製作爆裂物等原料的相關法案。

由「國際海事防衛展」看區域海上安全發展趨勢

宋吉峰*

前言

2011年5月18至20日為期三天的「國際海事防衛展」(Intentional Maritime Defense Exhibition)，新加坡為主辦國，而其組織架構概分為：海事安全會議、海事防衛科技展、軍艦展覽等，在樟宜展覽中心舉行，此次參加「國際海事防衛展」的各國代表有8,000人之多，較上一屆增加了百分之十，國際參展商也從上一屆的130個增加至160個，其中澳大利亞、法國、德國、義大利、荷蘭、英國和新加坡等7個國家設立了專區。除了科技展和會議以外，「國際海事防衛展」的另一個重點就是在新加坡樟宜海軍基地舉行的各國艦艇展覽，本次共有12個國家派出了20艘軍艦參展。亞洲「國際海事防衛展」首次舉行是在1997年，當時只有5個國家的海軍參與，而此次展覽參與的各國海軍和海事執法機構已經超過了50個，成為名副其實的亞洲國際海事防衛展覽平台。

新加坡國防部長張志賢在開幕式發表致辭時，指出世界各國在建立海上安全合作方面還有很多需要努力的地方，各國應該繼續加強國際海上安全的合作。例如，亞丁灣的多國海事防衛行動中，參與國家的海軍密切合作打擊海盜就是一個很好的範例。新加坡海軍執委會主席沈中堅上校說，新加

* 作者為淡江大學及國防大學戰略所研究生